

気候変動と民主主義

伊藤 久徳 (九州大学名誉教授・気象学)

1. はじめに

気候変動に関する政府間パネル(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change)はその第6次評価報告書(2021)において、「人間の影響が大気、海洋及び陸域を温暖化させてきたことには疑う余地がない」とした。人間が気候危機という状況を作りだし、「自然の生態系及び人類に悪影響を及ぼす」(気候変動枠組条約)しているのである。「人類」だけではなく、その前に「自然の生態系」が付け加えられていることに留意したい。広く地球全体と言い直すことができ、気候危機は自然科学的には当然のこととして、社会科学的にも地球全体の視点から捉えないといけないというのが著者の問題意識のひとつである。もうひとつの問題意識は、気候危機は人類始まって以来初めて科学的に未来から現在を捉えようとする問題である点である。未来では大ざっぱすぎるので、限定すると100年という時間スケールとなる。10年では短すぎてとうてい問題に対処できず、1000年では長すぎて不確実性が高く未来予測ができないからである。要約すると、気候危機とは、100年という長期スパンで地球全体を考えるという真に新しい問題であるということになる。

新しい問題である限り、その対処には新しい枠組みが必要とされる。それは社会全般に関わるが、ここではこの新しさに対処する民主主義とはどのようなものなのだろうかということについて考えたい。ただし民主主義を包括的に論じるのではなく、そのなかの仕組みについてのみ議論を展開する。仕組みの意味が取りにくいと思うが、以下の各節で説明する。また、どのような仕組みであれ、ネガティブな面が必ず付随するものである。しかし、本稿の趣旨からそのような面には言及しない。

実は気候危機に関係して、すでに民主主義の新しい仕組みが創られつつあると著者は考えている。それについて第2節で3点にわたって論じることにする。この仕組みは気候危機という言葉が使われる以前から継続するものなので、タイトルに気候危機は使わず、気候変動を用い、以下でも同様である。第3節ではさらに今後考えるべき民主主義の新しい仕組みを提案・考察する。

2. これまでに創られてきた新しい仕組み

本節での仕組みとは、人民主権を実質化する、広い意味での政治の枠組みのことである。

(1) 科学に基づいた政治が行われる仕組み—IPCCの例

IPCCは、世界気象機関と国連環境計画により1988年に設立された政府間組織である。政府間組織である故、外形的にIPCCのプロセス全体を統治しているのは政府代表の集まりである。しかし、実質的には科学者の関与が大きい。なぜならIPCCの目的が気候変動に関する政策に科学的な基礎を与えることなので、政策決定者だけで閉じず、気候変動の科学に関する知見を持つ科学者が必要とされるためである。IPCCでは世界中の科学者たちが協力しながら定期的に評価報告書(AR: Assessment Report)と時には特別報告書を作成し、気候変動に関する最新の科学的知見の評価を提供している。

より詳細に組織とプロセスを見ていこう。図1左がIPCCの大ざっぱな組織図である。総会が最高議決機関で、各国の政府代表者からなる。IPCCを構成する科学者(報告書の執筆者・査読編集者など)は各国で政府から推薦を受け、基本的に総会の下での作業部会(WG: Working Group)に所属する。3つのWGがあり、それぞれの主題のARの作成に当たる。各WGのARは政策決定者向け要約(SPM: Summary for PolicyMakers)と技術的要約、個別の章を束ねた本文からなる。このうちSPMが政治的には最も重要で、政策の科学的基礎となる。したがって政策決定者からなる各作業部会総会では1行毎に議論され、決定されていく。その緊張感は小西(2016)によく描写されている。3つのAR等を統合したものが統合報告書

IPCCの組織	報告書の種類と採択
IPCC総会 政府代表	統合報告書
	SPM, 本文(個別主題)
WG1 自然科学的根拠	IPCC総会で審議・採択
	SPMの承認と本文の採択
WG2 影響, 適応, 脆弱性	承認: line-by-lineでの議論と同意
	各WG報告書
WG3 気候変動の緩和(策)	SPM, TS, 本文(個別章)
	各WG総会で審議・採択
WG: 作業部会 科学者	SPMの承認と本文の受諾
	SPM: 政策決定者向け要約
	TS: 技術的要約

図 1 IPCC の主要な組織と報告書の種類・採択

で、これも政策決定にとって重要な文書であり、IPCC 総会で審議・採択される。外形的にはこのように各国政府の代表者が IPCC の骨格的な位置を占めているが、AR の内容自体は科学者でないと書けないものであり、科学者が実質的な部分を担っていると言える。

IPCC はこのような組織とプロセスを持っているので、国際交渉であれ、どの国であれ、気候変動に関する政策は AR から逸脱することはできない。

すなわち科学に基づいた政策に必然的になるわけである。ここが新しさのポイントである。我が国の新型コロナウイルス問題で顕著に現れたように、科学と政治は強い緊張関係を持つ場合が多いが、そして気候変動問題も例外ではないが、IPCC という組織の仕組みが両者の良質な関係をもたらしていると言える。

IPCC がなぜこのように科学と政治の良質な関係を保障する組織として設立され、それが継続しているのかは興味深い問題である。詳細については当事者としての立場からの IPCC 初代議長 Bolin(2007)や俯瞰的な立場からの米本(2011)を参考文献として挙げるに留め、ひとつだけ重要な点に触れたい。それは、IPCC が政治の舞台である気候変動枠組条約締約国会議(COP: Conference of the Parties)より先に設立され、COP 開催以降もその傘下に入らなかったことが大きいとされている。つまり気候変動に対する科学的な評価が何よりも優先され、それには最良の科学者を IPCC に迎え入れるための組織という側面が強く意識されたためである。その組織形態のもとで、AR の発行も COP に先行するという実績を挙げ得た。さらに政府代表が IPCC を(外形的であるにせよ)統治しているという形態が、その後も組織として政治の世界に全面的に飲み込まれなかった理由であろう。

(2) 非政府組織が国際交渉の場に不可欠である仕組み—COP の例

1992 年に開催された環境と開発に関する国際連合会議において「気候変動に関する国際連合枠組条約」(UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change)が採択され、地球温暖化対策に世界全体で取り組んでいくことに合意した。その後、各国で批准が進み、UNFCCC は 1994 年に発効した。一般には「気候変動枠組条約」と略称されることが多い。同条約に基づき、1995 年から毎年(2020 年を除いて)COP が開催されている。この際、例えば第 1 回だと COP1 のように後に開催回数を付けることが慣例となっている。COP3(1997 年)では京都議定書、COP21(2015 年)ではパリ協定という重要文書が採択され、COP26(2021 年)でグラスゴー気候合意が採択されたことは記憶に新しい。ただし、紙数の関係でここではその内容には踏み込まない。

COP に市民団体である非政府組織(NGO: NonGovernmental Organization)が多数参加していることはメディアでよく報道されている。参加の根拠は、国連憲章において要件を満たす NGO に「協議上の地位」を与えているためであり、それ自身が新しい仕組みというわけではない。しかしながら COP でオブザーバー参加権を持つ NGO の数は 2360 (2019 年)と、20 年で 6.3 倍に増え(Nikkei Style, 2021, 次段落の典拠も同様である)、飛躍的に存在感と発言権が増している。このことが質的な新しさを創りだしている。

NGO の役割は、政府とは別の視点を反映した解決策を探ることや国際交渉の現状を正しく伝えることな

どがある。前者の例としては、利害が激しく対立する場合には、論点整理や多数派工作を手伝うこともあることが挙げられる。パリ協定の採択においては、欧州連合と島国連合が手を組んだことによって局面が大きく打開されたことが知られているが、その背景には国際 NGO の橋渡しがあったとされている。後者においては、NGO が長く COP を追い、その歴史に精通しているので、複雑で多岐に亘る会議内容についての的確な情報提供ができるということがある。それを受けて、一般のメディア担当者が正しい情報を読者に届けられることになる。

大規模イベントやパフォーマンスで耳目を集めることも重要な役割であろう。国際 NGO 連合体の気候行動ネットワークは、交渉や対策に後ろ向きな国に対応を促す目的で「化石賞」という不名誉な賞を贈っている。日本が受賞すると、日本で大きく報道され、多くの国民が日本政府の後ろ向きな姿勢を認識することができる。グreta・トゥーンベリの発言も常に報道され、若者を中心とした支持を集めるのに一役を買っている。

このようにして、政府機関だけでは到達できない高みを NGO の媒介によって到達させていることになる。NGO の COP への参加と行動は不可欠になっているという点において、民主主義の新しいさを創っていると言えるだろう。

(3) 抽選制民主主義という仕組みの芽生え—気候市民会議の例

選挙型代議制は民主主義を謳う国家や地方自治体のほぼすべてが採用している制度であり、我々は民主主義における普遍的な制度であると思いついでいる。しかしこれが機能不全に陥っていること、歴史的には必ずしも普遍的ではないことがレイブルック (2019) に示されている。これに代替する制度のひとつとして、抽選制が注目を集めている。その具体的な形もいくつか現れつつあり、いわゆるミニパブリックスと総称されるものもそのひとつである。抽選制とは、大きくは階層を代表するような形(年齢や学歴など)で代表者を抽選をもとに選出し、彼らが政策課題に対応するという制度である。これによって市民感覚に基づいた政策提案を行い、具体的な政策に活かしていくとともに、参加した市民の今後の政治参画へのハードルを下げ、主体的で継続的な政治参画への道を拓くものと期待されている。

気候変動問題に対しても適用され、一般に気候市民会議と称されている。そこでは、気候変動問題が自らの問題と認識でき、政策策定にも関与できたという実感も得られることになり、市民の間に民主主義の息吹を吹き込むことになっている。今後ともより広範に開催されると思われ、抽選制という制度も市民権を持つことが期待される。気候市民会議については最近の三上(2020)に詳しいので、それを読んでもらうことで代用したい。

日本では札幌で 2020 年に開催されたことが三上(2021)で報告されているが、続いて川崎でも「脱炭素かわさき市民会議」という名称で 2021 年に開催され、「2050 年脱炭素かわさきの実現に向けて」という提案がなされている。

3. 地球の未来のための新しい民主主義試論

気候変動は、「はじめに」でも述べたように、地球の未来に対していかに対処するかという問題である。(「対処する」は「考える、決める、措置する」などの総称である。表現を短くするために、今後とも「対処する」を使うことにする。)ではどのようにすれば、それに民主的に対処したと言えるだろうか。その仕組みを考察するのが本節である。しかしながらまだまだ不十分な考察に留まっており、アイデアのレベルに過ぎない。考察を進化・深化させていくために、多くのご意見・ご批判をいただければ幸いである。また、とりあえずはワークショップなどの場での実践も求められている。それこそがもっとも考察を進化・深化させるものであろう。

(1) 地球の未来を考えるための構成員

最初に、気候変動問題に民主的に対処するための構成員について考える。ごく素直に考えれば、気候変動に関係するもの全員ということが合意できるであろう。可能性や具体化、実践的意味の問題は後に考察することとして、まずは原理的に考えを進めることとする。全員とは、地球全体に関わることと100年という時間スケールであることから、100年という「未来も含めた地球の構成員」となるであろう。このように考えると、これまで2種類の構成員が排除されていたことに気づく。ひとつは「人間以外の構成員」であり、第二に「未来の構成員」である。この2つを順に考えていこう。

気候危機は人間が作ったものであるが、それにどのように対処するかを人間の選択の問題と捉えてはいけない。「人間以外の地球の構成員」の生き死にも直接に関わっているからである。そうであれば、彼らも気候変動に対処する構成員とするのは当然である。「人間以外の構成員」としては生物が第一に浮かぶが、それに限る必要はない。生態系であってもよいし、例えば大気や海洋であってもよい。文脈依存で考えればよいということである。

気象学では時間スケールという概念が重要である。ある時間スケールで妥当なフレームも他の時間スケールでは妥当しなくなるというのがそのエッセンスである。民主主義や広く社会科学でも同様と考えられる。さて、これまでのほぼすべての社会的な問題はせいぜい10年先までの問題であった。それに対して現在に生きている人間だけでものごとに対処するというフレームが整備されてきた。しかし、100年先までの問題となるとそうはいかない。生きている人間がまったく入れ替わるからであり、現在の人間だけで対処すべきではない。新しいフレームを作り上げるのは当然であり、それは「未来の構成員」を含めることから始まるだろう。

「未来の構成員」を含めるのは問題が多いと考える向きがあるかもしれない。未来がどのようになるかに強く依存するのに、それが分からないのだから、含める意味が認められないというのがその理由であろう。しかし気候の未来は、あるシナリオを迎ればこのようになるということが科学的に提示されているので、不確かさはあるにしても基本的に選択の問題である。したがって「未来の構成員」はシナリオとシナリオ毎の不確かさを考慮に入れると、十分に想定可能なものである。なお実際に考察を進める際の未来の構成員については、人間について考えるだけで十分である。その他の構成員については、現在の人間と未来の人間の関係を当てはめればすむからである。

なお、典型的には南北問題に見られるように、現在の人間のなかでも格差があることはよく知られている。しかし問題を単純にするためにそのような点は捨象し、現在の人間を一括りにして考察を進める。

(2) 未来も含めた地球の構成員による民主主義の可能性と具体化

「人間以外の構成員」が気候変動問題にどのように関わられるのかについて懐疑的な人が多いと思われる。しかし例えば「子どもの権利条約」の決められ方や幼い子どもが関与することが決められ、行われることを想定すれば、人間以外の構成員も関われることに容易に想像がつく。意見や権利の表明が困難な人がその表明ができず、権利を行使できない状況にあるとき、それを代弁・擁護し、権利の実現を支援する機能をアドボカシー、代弁・擁護者をアドボケイトとよぶが、まさにそのシステムで代用できるわけである。具体的な場としては気候市民会議などが考えられ、そこに「人間以外の構成員」のアドボケイトが参加すればよい。構成員の種類やアドボケイトの人数は会議の目的によるが、今後の課題としたい。

次の問題は、「人間以外の構成員」の意見や権利がどのようなものなのかということである。まったく任意なものであってはアドボケイトの意味がない。意見についてベースになるのはIPCCのAR(引用文献を含む)とそれに類するものになるであろう(以下、「意見の根拠資料」)。「人間以外の構成員」についても科学的に書かれているからである。ただし、対象が狭く捉えられており、内容も十分ではないので、明

らかにこれだけに依拠するわけにはいかない。より包括的な研究が必要である。

意見の根拠があることと意見表明とは別物である。「人間以外の構成員」による意見表明は、構成員が主語・主体になることである。権利はそもそもそうである。ここが本提案のポイントで、AR 等があれば十分とはならないのである。一般に科学的記述では「人間以外の構成員」を客観視する立場から書かれているので、その記述の仕方を転倒しなければならない。「人間以外の構成員」が主語・主体になり、構成員にとっての環境(人間を含む)を客観視したうえで、意見表明することになる。この際には、アドボケートによる主観化が避けられない。しかしこれを否定的に捉える必要はない。そもそも現在の人間の意見も客観的な資料に依りながらも、基本は主観的なものであるからである。

未来の人間はそれぞれのシナリオ(不確かさを考えない場合)を代表しているので、その立場からの意見を述べることになる。明らかに排除できるシナリオ(温室効果ガスの高排出シナリオ)は除いてよい。不確かさを考慮すると少し複雑になるが、原理的には可能と考えられる。ここでも、意見の根拠は「意見の根拠資料」であろう。シナリオ毎に不確かさの幅を示しながら、未来の人間を取り巻く環境が提示されている。この場合も未来の人間が主語・主体となって叙述されなければならない。

(3) 「弱者」を主語・主体にする意義

本小節は主題を離れるが、「弱者」を主語・主体にしてみものごとを考え、記述する意義について考察する。「弱者」と括弧付きにしたのは広い意味で弱者を捉えるからである。

これについては樺山(2020)という分かりやすい記事があるので、まずそれを簡単に紹介したい。大阪市立大空小学校の初代校長、木村泰子氏のインタビュー記事である。この小学校は多くの新しい実践を行い、これまでの小学校教育の常識を大きく変えたことで知られる。その根本は「子どもを主語にする」である。インタビューでは、「子どもを主語に変えたら本当に変わります。主語を先生から子どもに変えることで、何をしたらいいかが明確になり」、「『先生のいうことを聞かない子どもがいて先生が困っている』じゃなく、『子どもが困っている』」などと述べている。

実は著者も福岡市科学館に勤務していた時(2017年～2020年)に、大空小学校のことは知らずに、同様の実践を行ってきた。「市民を主語に」という取り組みである。「人が育つ」科学館と規定し、理念でそれを敷衍し、企画書等もそう書くように統一してきた。さらに、教育における子どもと教員、科学館における市民と科学館職員の関係を発展させて、『弱者』を主語に」という考えを持つに至った。例えば災害における「弱者」である被災者を考える時には、彼らを主語にして考えるということである。そうすると、絶対に「かわいそう」だけの発想にはならないし、被災地の自立を必然的に考えるようになる。

さらに人間社会だけに閉じずに、環境問題へと発展させると、「弱者」は主として環境となり、それを主語とするという発想に至ったわけである。環境(気候変動の影響を強く受ける動植物)を主語にすると、「地球温暖化によって、エアコンのない我々にはたいへんなストレスがかかっている。絶滅するかもしれない。これを作りだした人間は早急に対処する義務がある」という声が聞こえてくる。このように「弱者」を主語にすれば、問題が明らかになりやすいことがわかる。またエアコンは我々にとって暑さの当然の緩和手段であると考えているが、環境に熱を放出するという「副作用のある対症療法」であることもすぐに見分けられる。

『弱者』を主語に」とについての重要性と普遍性は別稿で改めて全面的に論じたい。

(4) 未来も含めた地球の構成員による民主主義の実践的意味

本節の(1)と(2)では地球の未来のための新しい民主主義の構成員と可能性・具体化について述べてきた。しかし一見、面倒とってしまうようなやり方をする意味が十分に明らかでなかった。そこでこの小節では、この新しい民主主義の実践的意味について3点にまとめて(お互いに密接に関係しているが)述

べることにする。

第一に、著者が「現在人間中心主義」とよんでいるものから必然的に脱却させてくれるという点がある。「現在人間中心主義」とは、気候変動が未来から現在を捉える視点で地球全体に対処しなければならない問題であるにも関わらず、現在の人間を中心とってしまう傾向になりがちなことを指している。未来に対して現在の人間の視点を中心に、地球に対して人間中心に対処する傾向である。現在の人間だけが集まった場での議論を想像してほしい。いくら地球全体にも未来にも目を向けることが注意事項にあったとしても、議論の進行の中で必ず現在の人間の視点で閉じる傾向になってしまう。これでは結果として、未来をダメにし、地球(自然の生態系など)をダメにするかもしれない。構成員に「人間以外」と「未来」が含まれることで、気候変動問題にバランスよく対処することができる。

第二に、現在の人間以外の構成員が主語・主体になることで、現在の人間の問題点を客観視でき、方向性を間違いにくくするということがある。これに関しては、すでに(3)において本質的な部分について述べ終えている。「人間以外の構成員」の声はすでに示した。未来の人間の声も現在の人間に対して基本的に厳しいものになるであろう。温暖化を1.5℃未満で止める目標も現在の人間の都合であることも分かる(それを否定的に捉えているわけではない)。このように現在の人間の異常さ(地球のあり方から度外れていること)が客観視できる。方向は未来の人間が指し示してくれるし、「人間以外の構成員」とも調和的なので、間違えることはなさそうである。

第3点は、論争となっていることについて自明に解答を見出せる場合も多いということである。例えば二酸化炭素の排出を緩和するため原発を使うことの是非がある。現在の人間の論争点ではあるが、未来の人間の間では意見は一致している。それは「原発の恩恵をまったく受けない我々に廃炉処理を押しつけ、放射性廃棄物の管理をさせるのはあり得ない」である。この一致した未来の人間の意見と論争のある現在の人間の意見とを突き合わせて着地点を探ることになる。ならば、できるだけ早く原発はなくすべきという結論に自明になるはずである。

さらなる意味として、気候変動問題は年齢によって非対称性があることを浮き彫りにできることがある。未来の人間は、若者がより深刻な影響をより長い期間に亘って受けることの延長にある。したがって、未来の人間を構成員として迎えることと現在の人間のなかでは若者の意見をより重視しなければならないことは論理的に同等である。

謝辞

IPCC について多くをご教示いただいた江守正多氏(国立環境研究所)に感謝します。

参考文献

- Bolin, Bert, 2007: A history of the science and politics of climate change - The role of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, pp.277.
- IPCC, 2021: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the IPCC, Cambridge University Press (in press).
- 樺山美夏, 2020: 子どもを主語にすれば教育は変わる。「みんなの学校」初代校長の言葉, HUFFPOST, 2020年1月18日.
- 小西雅子, 2016: 地球温暖化は解決できるのかーパリ協定から未来へ!, 岩波書店, pp.182.
- 三上直之, 2020: 気候変動と民主主義: 欧州で広がる気候市民会議, 世界, **933**, 174-183.
- 三上直之, 2021: 国内初の気候市民会議をオンラインで開催, 日本の科学者, **56**, 338-339.
- Reybrouck(レイブルック), David Van, 2019: 選挙制を疑う(訳 岡崎晴輝, D. ヴァンオーヴェルベーク), 法政大学出版局, pp.244.
- 米本昌平, 2011: 地球変動のポリティクス - 温暖化という脅威, 弘文堂, pp.261.